REKENKAMERONDERZOEK

HET SOCIAAL DOMEIN VAN DE GEMEENTE WESTLAND

DEEL 1: ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID, BETAALD WERK EN INTEGRAAL WERKEN

FEITENRAPPORT

07-02-2024

Uitgevoerd door: Regioplan

REKENKAMER WESTLAND

Inhoud

1. Inleiding ... 3

1.1 Aanleiding ... 3
1.2 Onderzoeksvragen ... 3
1.3 Onderzoeksopzet ... 3
1.4 Leeswijzer ... 4

2. Beleid in de gemeente Westland ... 5

2.1 Het Sociaal Beleidskader 2016 ... 5
2.2 De periode 2016-2023 ... 7
2.3 Belangrijkste bevindingen ... 11

3. De uitvoering van het beleid ... 12

3.1 De rol van de gemeente ... 12
3.2 De rol van maatschappelijke organisaties ... 14
3.3 Belangrijkste bevindingen ... 15

4. Het perspectief van inwoners ... 16

4.1 De maatschappelijk situatie in de gemeente Westland ... 16
4.2 De ervaringen van inwoners ... 18
4.3 Belangrijkste bevindingen ... 20

Bijlagen ... 21

1. Inleiding

Regioplan doet op verzoek van de Rekenkamer onderzoek naar het sociaal domein in de gemeente Westland. Het sociaal beleidskader uit 2016 is het beleidsmatig kader van het onderzoek. In dit driedelige onderzoek beschrijven we het beleid en stellen we de uitvoering en effecten van het beleid vast. In elk deel van het onderzoek is aandacht voor een aantal pijlers uit het sociaal beleidskader. In dit eerste deel gaan we in op de eerste twee: 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk'. Daarnaast gaan we in elk deel van het onderzoek in op integraal werken tussen beleidsterreinen en op actuele thema's die bij de start van elk deelonderzoek relevant blijken te zijn. In dit eerste deelonderzoek is dit het bereik van voorzieningen van de gemeente onder inwoners.

1.1 Aanleiding

In de gemeente Westland is het beleid ten aanzien van het sociaal domein opgenomen in een integraal beleidskader: het Sociaal Beleidskader, Kernachtig Sociaal. Dit kader dateert uit 2016, dus van vlak na de drie decentralisaties in het sociaal domein. De ontwikkelingen staan niet stil en de financiële uitdagingen in dit domein zijn omvangrijk. Voor de gemeenteraad is dit dan ook een belangrijk dossier. Om die reden neemt de rekenkamer van de gemeente Westland het sociaal domein nader onder de loep. Met dit onderzoek verschaft de rekenkamer de gemeenteraad ten eerste inzicht in de uitvoering van en ontwikkelingen binnen het brede gemeentelijke takenpakket dat onder het sociaal beleidskader valt. Ten tweede biedt het onderzoek de gemeenteraad een overzicht van de informatievoorziening waarmee de gemeenteraad zijn controlerende of kaderstellende rol heeft kunnen uitvoeren. Op basis van het onderzoek kan de rekenkamer aanbevelingen doen ten behoeve van aanpassing/herziening van het sociaal beleidskader.

Het onderzoek naar het sociaal beleidskader wordt opgedeeld in drie delen. Dit onderzoeksrapport omvat de verslaglegging van het eerste deel van het onderzoek. Dit eerste deel richt zich op twee van de dertien operationele doelen uit het sociaal beleidskader, namelijk: 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk'. Deze operationele doelen omvatten primair de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast raakt het aanpalend lokaal beleid zoals economisch (arbeidsmarkt)beleid en minimabeleid. Naast de focus op de twee operationele doelen, keken we ook naar integraliteit in (de uitvoering van) beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal.

Is het beleid dat de gemeente Westland voert ten aanzien van het brede sociaal domein adequaat in relatie tot de actuele uitdagingen in dit domein?

Deze hoofdvraag is vertaald in de volgende vier deelvragen. Van deze deelvragen wordt de vierde niet in dit feitenrapport beantwoordt. De aanbevelingen van de rekenkamer aan de raad zijn terug te vinden in de nota van de rekenkamer.

1. Wat zijn de doelen in het sociaal beleidskader? Zijn deze doelen in de afgelopen jaren, waar nodig, bijgesteld en zijn ze nog actueel (gezien de ontwikkelingen sinds 2016)?
2. Is sprake van een integrale benadering van het sociaal domein, zowel in beleid als in de uitvoering van dat beleid?
    a. Vormen de uitvoeringsplannen (nog) een samenhangend geheel?
3. Welke informatie ontvangt de raad van het college over de uitvoering, de resultaten en de effecten van het sociaal beleidskader en over de daarvoor ingezette middelen?
    a. Is dit ook de informatie die de raad nodig heeft om te kunnen controleren en (bij)sturen?
    b. Neemt het college de raad mee in actuele ontwikkelingen door, waar relevant, aanpassingen voor te stellen?
4. Welke aanbevelingen doet de Rekenkamer aan de raad met het oog op de herziening van het sociaal beleidskader?

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek werd uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen:

- *Uitwerking analysekader*. Om de analyse van het sociaal beleidskader te structureren en te objectiveren, startten we met de uitwerking van een analysekader. Dit analysekader omvat indicatoren die abstracte concepten uit het beleidskader concretiseren. Hiermee wordt het eenvoudiger om het beleid te beschrijven. Al tijdens de eerste stappen in het onderzoek bleek dat het sociaal beleidskader door gemeentelijke medewerkers als verouderd werd gezien en dat het kader de uitvoering in beperkte mate stuurde. Daarom is, na afstemming met de rekenkamer, het analysekader niet gebruikt om vast te stellen in hoeverre de uitvoering en doeltreffendheid van het beleid in lijn is met de kaders en doelen uit het sociaal beleidskader. In bijlage 1 van dit rapport wordt het analysekader gepresenteerd.

- *Deskresearch*. Om ons een beeld te vormen van de uitwerking van het sociaal beleidskader in onderliggende uitvoeringsgerelateerde kaders, bestudeerden we beleidsdocumentatie. Daarnaast bestudeerden we raadscommunicatie om te achterhalen op welke wijze de raad informatie heeft gekregen. Daarnaast raadpleegden we via waarstaatjegemeente.nl enkele cijfers die de situatie in de gemeente Westland ten opzichte van het landelijke beeld en ten opzichte van soortgelijke gemeenten[1] schetsen. Tot slot bekeken we enkele debatten van de commissie MO om een indruk te krijgen van de toon en aard van debatten.
- *Interviews met beleidsmedewerkers*. Na de documentstudie interviewden we in totaal vijf beleidsmedewerkers verspreid over de verschillende afdelingen en directies van de gemeente. Tijdens deze gesprekken gingen we in op de nadere uitwerking van het beleid in de uitvoering. Daarnaast bespraken we knelpunten in de samenwerking met de gemeenteraad en het realiseren van de doelen van het beleid. Ook interviewden we de wethouder Zorg & Welzijn. In bijlage 2 sommen we de geïnterviewde beleidsmedewerkers op.
- *Interviews en korte gesprekken met inwoners*. Ten vierde voerden we in dit onderzoek interviews en korte gesprekken met inwoners van de gemeente Westland. Deze gesprekken hadden ten eerste tot doel om te achterhalen hoe inwoners de ondersteuning of dienstverlening van de gemeente ervaren. Daarnaast waren de gesprekken bedoeld om te achterhalen waarom mensen die wel aanspraak zouden kunnen maken op gemeentelijke (armoede)voorzieningen dat niet doen. Om inwoners te kunnen interviewen, hebben we gedurende één dag op verscheidene locaties in de gemeente mensen ter plekke aangesproken. Omdat het binnen de kaders van dit onderzoek onhaalbaar is om een representatieve groep inwoners te bevragen, hebben de interviews met inwoners voornamelijk een kwalitatieve en illustrerende functie. We spraken met inwoners op verschillende locaties, namelijk bibliotheken, een buurthuis, een kringloopwinkel en tijdens een evenement van buurtrestaurant BijMekaar. De gesprekken vonden plaats verspreid over verschillende dorpskernen, namelijk Naaldwijk, 's Gravenzande en Wateringen. De locaties waren voornamelijk onderdeel van Vitis Welzijn.
- *Groepsgesprek met maatschappelijke organisaties.* Om ook zicht te krijgen op de rol van maatschappelijke organisaties in het kader van het bevorderen van economische zelfredzaamheid en de begeleiding naar betaald werk, organiseerden we een groepsgesprek met door de gemeente aangedragen maatschappelijke organisaties. Hierbij ging het om het sociaal werkbedrijf Patijnenburg, Vitis Welzijn, Sociaal Kernteam Westland en Bibliotheek Westland. Per organisatie nodigden we medewerkers uit die betrokken waren bij het operationele werk van de organisatie en nodigden we directeuren en bestuurders op strategisch niveau uit. Dit stelde ons in de gelegenheid om vragen te stellen over de ervaringen met het uitvoeren van gemeentelijke beleidstaken, over de samenwerking tussen organisaties en over de relatie tussen de organisaties en de gemeente.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport gaan we in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) in op het beleid van de gemeente Westland. In dit hoofdstuk beschrijven we (de landelijke context van) het sociaal beleidskader en de relevante ontwikkelingen tijdens de periode vanaf het vaststellen van het beleidskader tot nu. In het hoofdstuk erna (hoofdstuk 3) beschrijven we hoe de gemeente in samenwerking met maatschappelijke organisaties het beleid gericht op het bevorderen van economische zelfredzaamheid en betaald werk uitvoert. In hoofdstuk 4 gaan we in op het perspectief van inwoners. We presenteren kerncijfers die de situatie in de gemeente Westland beschrijven en gaan in op de bevindingen uit de gesprekken met inwoners.

[1] Hierbij worden "soortgelijke gemeenten" gedefinieerd als gemeenten die net als de gemeente Westland gekwalificeerd kunnen worden als centrale woongemeenten met een landelijk karakter: gemeenten met een evenwichtige bevolkingsopbouw en een landelijke omgeving.

2. Beleid in de gemeente Westland

In dit hoofdstuk beschrijven we het huidige beleid en de huidige beleidsuitvoering in het sociaal domein. We concentreren ons hierbij op de twee pijlers binnen het beleidskader 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk' en op de wijze waarop beleid integraal wordt uitgevoerd. We starten dit hoofdstuk met het beschrijven van de context en totstandkoming van het sociaal beleidskader uit 2016. Vervolgens laten we zien welke relevante beleidsontwikkelingen zich in de periode van 2016 tot en met 2023 in relatie tot het beleid in het sociaal domein hebben voorgedaan. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste bevindingen uit het hoofdstuk.

Samenvatting van het hoofdstuk
In lijn met de drie decentralisaties in 2015 nam de gemeenteraad in dat jaar het Sociaal Beleidskader 2016 aan. In dat beleidskader formuleer de raad zijn doelen voor het sociaal domein. Kernwoorden in dat beleidskader zijn werk, eigen verantwoordelijkheid en preventie. Vanaf 2016 hebben zich relatief kleine wijzigingen in het beleid in het sociaal domein voorgedaan, waar de gemeenteraad zich vaker niet dan wel expliciet over uitsprak. Inmiddels kwalificeren meerdere geïnterviewden het beleid als verouderd. Eind 2024 rondt de gemeente een nieuw beleidskader af. De besluitvorming rond dit kader wordt naar verwachting voor de zomer van 2025 afgerond.

2.1 Het Sociaal Beleidskader 2016

De landelijke context
In de eerste helft van de jaren '10 van deze eeuw, veranderde de maatschappelijke en politieke discussie rond de relatie tussen burgers en overheid. Binnen het kader van betaald werk en economische zelfredzaamheid spitste deze discussie zich toe op het stimuleren van de participatiesamenleving. Dit omvatte een samenleving waarbij iedereen naar vermogen kan en moet deelnemen, met zoveel mogelijk behoud van zelfstandigheid, zelfredzaamheid en eigen regie (SCP, 2020). In lijn met deze veranderende discussie, maar ook parallel aan zorgen over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat, kregen gemeenten in 2015 nieuwe verantwoordelijkheden in het sociaal domein. Deze nieuwe verantwoordelijkheden werden bekend als de drie decentralisaties. De Jeugdwet gaf gemeenten verantwoordelijkheden voor de jeugdhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. De Wet maatschappelijke ondersteuning (2015) werd aangevuld met taken uit de AWBZ en de Participatiewet gaf gemeenten meer taken voor de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. De gedachte achter de drie decentralisaties was dat beleid dichter bij inwoners en meer in samenhang georganiseerd zou kunnen worden. Dit zou gemeenten beter in staat moeten stellen om beleid dichter bij inwoners en integraal aan te pakken. In het kader van dit eerste deelonderzoek zijn vooral de nieuwe verantwoordelijkheden uit de Participatiewet relevant. Het is immers in dit wettelijk kader waarin nieuwe taken rond het stimuleren van economische zelfredzaamheid en betaald werk werden geformuleerd.

De vertaling van landelijke wetgeving naar lokaal beleid
De Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo boden en bieden gemeenten ruimte om binnen de kaders van de wet keuzes te maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de prioriteiten in het bieden van ondersteuning aan doelgroepen binnen de wet, de moeite die de gemeente steekt in het bereiken van inwoners en de mate waarin de gemeente in de uitvoering van het beleid samenwerkt met andere gemeenten of met lokale samenwerkingspartners (SCP, 2019). Dat betekent dat gemeenten de drie decentralisatiewetten moesten gaan vertalen naar de lokale context. En net als in veel andere gemeenten, koos de gemeente Westland ervoor om een in de kern integraal en samenhangend beleidskader op te stellen. Dit is het Sociaal Beleidskader Kernachtig Sociaal, oftewel het SBK. In dat beleidskader wordt bovendien ook samenhang aangebracht met aanpalende beleidsterreinen buiten het kader van de drie decentralisaties, zoals schuldhulp, onderwijs en wonen. Het SBK verving de drie beleidsspecifieke kaders rond het jeugdbeleid, participatie en de Wmo en is gebaseerd op een uitgangsnotitie met daarin de belangrijkste uitgangspunten voor het beleid. Uit een analyse van het SBK komt een aantal bevindingen naar voren. Deze bevindingen samen geven een goed beeld van de aard en toon van het SBK.

- Het beleidskader heeft een optimistische en hoopvolle toon. Het sociaal beleidskader is ontwikkeld in een periode waarin veel gemeenten ook met enige zorg naar de financiële huishouding keken. Nieuwe taken kosten immers geld. In het beleidskader van de gemeente worden de nieuwe taken, en de verschuiving van de regie die daarmee samenhangt, echter vooral gezien als een kans om het beleid in het sociaal domein op maat te gaan snijden. Daarnaast wordt in het sociaal beleidskader expliciet gesteld dat versobering van voorzieningen niet aan de orde is. In een reactie op dit feitenrapport geeft de gemeente aan dat de situatie van de gemeente nu anders is dan bij de totstandkoming van het sociaal beleidskader. Er is nu minder ruimte om te investeren.
- Het beleidskader is transparant en eerlijk over de uitdagingen die de gemeente eigen zijn. Het valt op dat er in het sociaal beleidskader een scherp beeld wordt geschetst van de gemeentespecifieke, maatschappelijke uitdagingen. Zo wordt in het

stuk gesteld dat de gemeente Westland er goed voor staat, maar dat het gemiddelde opleidingsniveau laag is, dat het alcohol- en drugsgebruik hoog is, dat mensen laat om hulp en ondersteuning vragen en dat de sterke sociale cohesie ook tot uitsluiting en discriminatie leidt.
- Het beleidskader onderscheidt veranderende verantwoordelijkheden voor burgers, partners en de politiek. Het sociaal beleidskader neemt het perspectief van burgers en de veranderingen die zij als gevolg van het nieuwe beleid gaan merken als uitgangspunt, en baseert de veranderingen op het niveau van de samenwerking met partners van de politiek daar op. Hoewel dit met het onderzoek niet precies te achterhalen is, lijkt het erop alsof de gemeente het perspectief van inwoners in de beleidsontwikkeling hiermee centraal heeft willen zetten.
- Het beleidskader definieert en operationaliseert indicatoren die moeten worden gemonitord en stelt geen doelen voor de ontwikkeling van die indicatoren. Het sociaal beleidskader formuleert dertien operationele doelen. Per operationeel doel wordt uiteengezet wat de ambitie is, hoe de realisatie van die ambitie zal worden gemeten en welke activiteiten worden ingezet om de ambitie daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast sluit het beleidskader af met een beschrijving van de wijze waarop de realisatie gemonitord wordt. Dit maakt het, bijvoorbeeld voor de gemeenteraad, eenvoudiger om de realisatie van de ambitie te volgen. Omdat er tegelijkertijd geen doelen op het niveau van de indicatoren worden geformuleerd, is het minder eenvoudig om de realisatie van de doelen te beoordelen. Op basis van de uitgangsnotitie kan worden gesteld dat het een bewuste keuze is geweest om geen einddoelen te formuleren.
- Het beleidskader hanteert toegankelijke taal. Het valt op dat er in het beleidskader weinig jargon, afkortingen en ingewikkelde taal wordt gebruikt. Dit komt de laagdrempeligheid en de toegankelijkheid van de informatie ten goede.

Economische zelfredzaamheid en betaald werk in het sociaal beleidskader 2016

In dit deelonderzoek staan economische zelfredzaamheid en betaald werk centraal. Dit zijn de eerste twee operationele doelen uit het Sociaal Beleidskader 2016. Per doel worden er ambities, meetbare indicatoren en activiteiten geformuleerd. Ten aanzien van economische zelfredzaamheid benadrukt het kader allereerst de eigen verantwoordelijkheid die inwoners hebben voor een goed financieel huishouden, hetzij zelfstandig of met hulp van het sociale netwerk. Daarnaast noemt het beleidskader twee componenten op basis waarvan de gemeente het beleid rond economische zelfredzaamheid handen en voeten kan geven; tijdelijke inkomensondersteuning op basis van de Participatiewet en minimabeleid. De ambitie wordt als volgt geformuleerd: 'Zoveel mogelijk mensen zijn economisch zelfredzaam en kunnen daardoor voorzien in hun onderhoud en kunnen meedoen in de samenleving' en 'Zoveel mogelijk kinderen die opgroeien in een gezinssituatie op het bestaansminimum hebben toegang tot de voorzieningen zodat zij sociaal en maatschappelijk kunnen meedoen'. Indicatoren die gemeten kunnen worden zijn daarbij onder andere het aantal bijstandsgerechtigden en het aantal huishoudens met een regeling inkomensondersteuning. De activiteiten worden, in het sociaal beleidskader althans, beknopt beschreven als het verbeteren van bereik van voorzieningen en het in kaart brengen van preventieve maatregelen. Het operationeel doel betaald werk kent soortgelijke uitgangspunten. Ook op dit punt in het sociaal beleidskader wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid die inwoners hebben om betaald werk te vinden en te behouden. De twee wijzen waarop de gemeente dit kan bevorderen zijn via het economisch beleid en via ondersteuning bij het vinden van werk. Meetbare indicatoren die gevolgd kunnen worden zijn bijvoorbeeld het aantal banen, het aantal huishoudens met een regeling arbeidsparticipatie en het aantal lopende re-integratievoorzieningen. Concrete activiteiten zijn begeleiding naar werk en activering tot maatschappelijke participatie. De in de vorige alinea beschreven bevindingen over het beleidskader als geheel gelden ook voor de omschrijving van de twee operationele doelen 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk'. Daarnaast valt het volgende op:

- De politiek-bestuurlijke overweging achter keuzes ten aanzien van ambities en activiteiten zijn niet duidelijk. In de introductie en beschrijving van de ambities wordt vooral verwezen naar bovenliggende strategische doelen. Waarom het toenmalige college echter precies voor deze ambities kiest, en niet voor grotere, kleinere of andersoortige ambities wordt niet duidelijk. Dit maakt het minder eenvoudig om de ambities en activiteiten vanuit politiek perspectief te beoordelen. Het is mogelijk dat deze overwegingen tijdens raadssessies of -debatten wel gedeeld zijn; dat is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.
- De omschrijving van de activiteiten die de ambities moeten realiseren, is wat summier of onhelder. De activiteiten onder economische zelfredzaamheid beperken zich tot het stimuleren van gebruik van regelingen en het in beeld brengen en op elkaar afstemmen van preventieve maatregelen. De uitwerking van de activiteiten onder betaald werk is uitgebreider maar kent weinig structuur. Het valt hierbij op dat er veel verantwoordelijkheid van werkgevers wordt verwacht. In het onderliggende uitvoeringsprogramma 2016-2020, worden activiteiten wel nader uiteengezet. Zie daarvoor het volgende hoofdstuk van dit rapport.

Integraal werken

Met name de in het sociaal beleidskader opgenomen doelenboom laat zien hoe operationele doelen uit het beleidskader bij moeten dragen aan de centrale ambitie en aan tussenliggende ambities. Hieruit is op te maken dat het gemeentelijk bestuur voor zich ziet dat activiteiten onder meerdere operationele doelen aan dezelfde tussenliggende ambities moeten bijdragen.

Daarnaast is het een expliciete ambitie van de gemeente om beleid niet vanuit de politieke systeemwereld maar vanuit de leefwereld van burgers en professionals te organiseren en dat in plaats van beleid voor delen van het sociaal domein, er beleid voor het gehele sociaal domein gemaakt wordt. Dit benadrukt de noodzaak van een integrale benadering, op het beleid zelf maar ook op de uitvoering van dat beleid. En hoewel in het beleidskader wordt gesteld dat het beleidskader een integraal kader is dat drie domeinspecifieke beleidskaders vervangt, is de beschrijving van het sociaal beleidskader nog verkokerd. Dat blijkt met name uit de bevinding dat beleidsmaatregelen nog veelal per beleidsterrein worden beschreven en er weinig aandacht is voor de samenhang tussen maatregelen en de consequenties van een terreinspecifieke beleidsmaatregel op aanpalende domeinen. Op het niveau van het sociaal beleidskader wordt verder niet veel aandacht besteed aan integraliteit tussen beleidsdomeinen. Ook geïnterviewden stellen dat er binnen de gemeente naar hun idee niet veel aandacht is voor integraliteit op beleidsniveau. In het onderliggende uitvoeringsprogramma 2016-2020, zijn wel aanknopingspunten te vinden voor het reconstrueren van de wijze waarop de gemeente integraal werken definieert en operationaliseert. En ook uit de gesprekken met maatschappelijke organisaties komen voorbeelden van integraal beleid en integrale uitvoering naar voren. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk in.

De rol van de gemeenteraad
Gezien het feit dat de totstandkoming van het beleidskader redelijk ver in het verleden ligt, is het lastig om te reconstrueren in hoeverre de raad ook in de positie is geweest om vooraf kaders mee te geven. Wel kunnen we op basis van verwijzingen naar uitspraken van de gemeenteraad in het uitvoeringsprogramma en documentatie in het raadsinformatiesysteem stellen dat de gemeenteraad tijdens de totstandkoming van het sociaal beleidskader zich op meerdere momenten met die totstandkoming heeft bemoeid. Zo lezen we in het uitvoeringsprogramma dat de keuze voor het dienstverleningsmodel door de gemeenteraad is gemaakt en vinden we in het raadsinformatiesysteem meerdere voorstellen en amendementen terug die de richting van het beleidskader beogen bij te sturen. Hiermee geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol. Er wordt in het beleidskader niet vooruitgeblikt op de wijze waarop de raad zijn controlerende taken kan gaan uitvoeren.

De rol van de Adviesraad Sociaal Domein Westland
In een reactie op dit onderzoek wijst de gemeente erop dat de verordeningen en onderliggende stukken met de Adviesraad Sociaal Domein Westland (ASDW) zijn gedeeld en besproken. Daar voegt de gemeente aan toe dat input van de ASDW regelmatig tot de aanpassing van beleid leidt. De ASDW is hierover in het onderzoek niet geconsulteerd.

2.2 De periode 2016-2023

Veranderingen in de landelijke context
Sinds het sociaal beleidskader hebben zich in de landelijke context op het gebied van het sociaal domein voor gemeenten relevante wijzigingen voorgedaan. Deze wijzigingen zijn, met het oog op de focus van dit deelonderzoek, samen te vatten als een herbeschouwing van de uitgangspunten van de participatiesamenleving en de drie decentralisaties. Aangejaagd door gebeurtenissen als de boodschappenaffaire, rapporten zoals de eindevaluatie van de Participatiewet en publicaties van de WRR over onder andere doenvermogen (WRR, 2017), is de maatschappelijke en politieke discussie over de mogelijkheden van mensen die (re-integratiegerichte) ondersteuning nodig hebben veranderd. Dit heeft ook gevolgen gehad voor de wijze waarop in Nederland aangekeken wordt tegen economische zelfredzaamheid en de mogelijkheden van mensen om betaald te werken. Waar de focus eerder lag op 'iedereen betaald aan het werk' ligt de focus nu meer op 'iedereen doet mee op de best passende plek'. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de verkenning van het vereenvoudigen van het socialezekerheidsstelsel (OCTAS, 2024), meer investeringen in maatwerkmogelijkheden bij uitvoeringsorganisaties en initiatieven om handhavingsbeleid menselijker te maken. Daarnaast werd 'de menselijke maat' een belangrijk uitgangspunt voor overheidsdienstverlening en raakte de term bestaanszekerheid in zwang. Meer recent en voor gemeenten relevanter is het programma Simpel Switchen en het driesporige traject om de Participatiewet te verbeteren. Het eerste spoor betreft relatief eenvoudige en snel te realiseren verbeteringen, het tweede spoor omvat fundamentele en structurele wetswijzingen en het derde spoor beoogt de vakkundigheid van professionals in de uitvoering te versterken. De richting en doorontwikkeling van bovenstaande tendensen zijn met de aantreding van het nieuwe kabinet onzekerder geworden. Het is bijvoorbeeld nog niet duidelijk in hoeverre alle drie de sporen uit het driesporige traject om de Participatiewet te verbeteren in stand blijven.

Aanpassingen in het beleid in het sociaal domein
In veel gemeenten hebben colleges en gemeenteraden, wel of niet ter anticipatie op de landelijke ontwikkelingen, hun lokaal participatiebeleid sinds de drie decentralisaties veranderd. Zo zagen we gemeenten die de bijverdiengrens aanpasten, de kostendelersnorm flexibiliseerden en meer uitvoeringscapaciteit zijn gaan inzetten voor bijstandsgerechtigden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook in de gemeente Westland is het beleid in het sociaal domein in het kader van economische zelfredzaamheid en betaald werk sinds de implementatie van het beleidskader uit 2016 aangepast. In het kader

van dit deelonderzoek hebben wij meerdere beleidsdocumenten en andere bronnen tot onze beschikking gekregen die een beeld schetsen van de bijgestelde richting van het beleid. In onderstaande tabel schetsen we per document en bron de kern van de aanpassingen die per document worden beschreven.

2018 – Voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader (en addendum)	In deze rapportage worden de tussentijdse resultaten geschetst van de uitvoering van het sociaal beleidskader. De rapportage beschrijft overkoepelend voor de doelen economische zelfredzaamheid en betaald werk de cijfermatige resultaten ten aanzien van bijvoorbeeld de uitstroom naar werk en meer kwalitatieve resultaten van de inzet van activiteiten. Er worden geen aanpassingen aan het beleid beschreven of aangekondigd.
2019 – Plan van aanpak Impuls Armoedebeleid	De gemeente stelt een plan van aanpak op om de extra impulsgelden vanuit het Rijk gericht op het versterken van de gemeentelijke schuldhulp en het versterken van de regiefunctie van het armoedebeleid te besteden. Het college richt zich daarbij op het verbeteren van de samenwerking met Financieel Fit Westland en het inrichten van een monitor van het interne proces rond armoedebeleid.
2019 – Rapportage sociaal domein Westland, AEF	In deze rapportage worden de (financiële) effecten van maatregelen verkend. De rapportage kijkt niet naar re-integratiegerelateerde maatregelen, maar wel naar maatregelen ten behoeve van integraliteit. Er worden geen aanpassingen van het beleid beschreven. Wel worden er aanbevelingen gedaan om onder andere de focus op de speerpunten aan te scherpen.
2019 – Doorlichting gemeente Westland, Cebeon	In deze rapportage wordt de financiële positie van de gemeente Westland doorgelicht. Hier komen geen aanknopingspunten voor aanscherping van het sociaal beleidskader uit naar voren.
2019 – Voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader 2018	In deze rapportage worden de tussentijdse resultaten geschetst van de uitvoering van het sociaal beleidskader. Er worden geen aanpassingen aan het beleid beschreven of aangekondigd.
2020 – Voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader	In deze rapportage worden de tussentijdse resultaten geschetst van de uitvoering van het sociaal beleidskader. Er worden geen aanpassingen aan het beleid beschreven of aangekondigd.
2021 – Voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader 2016-2020	In deze rapportage wordt teruggeblikt op de resultaten in de periode 2016-2020. De rapportage beschrijft de ontwikkeling van de resultaten in de periode 2016-2020. In vergelijking met de eerdere voortgangsrapportages heeft deze voortgangsrapportage een thematisch bredere focus. Er worden ook thema's behandeld die in het sociaal beleidskader niet en in het onderliggende uitvoeringsprogramma wel worden genoemd, zoals inburgering van statushouders. Er wordt beschreven dat sommige projecten zijn stopgezet en verwezen naar de invloed van nieuwe, aanpalende beleidsplannen.
2022 – Coalitieakkoord Westland	In het coalitieakkoord is geen aandacht voor de thema's betaald werk of integraal werken. Ten aanzien van economische zelfredzaamheid is er aandacht voor armoede en schuldhulp.
2022 – Programmabegroting 2023-2026	In de programmabegroting worden er opgaven voor de komende coalitieperiode geformuleerd. In grote lijnen komen de uitgangspunten en toonzetting overeen met die van (de uitgangspuntennotitie van) het Sociaal Beleidskader 2016. We lezen nog steeds een nadruk op de participatiesamenleving, maar zien ook dat de menselijke maat een nieuw uitgangspunt is.

Uit de analyse van bovenstaande documenten komen de volgende bevindingen naar voren:

- De gemeente schrijft heldere voortgangsrapportages. In deze voortgangsrapportages is vooral aandacht voor de ontwikkelingen op het niveau van cijfermatige resultaten en op het gebied van de inzet van activiteiten. Er is minder aandacht voor de mate waarin beleidsaanpassingen of bijsturing nodig zijn. Dit wordt mogelijk ook veroorzaakt door het feit dat het er in het sociaal beleidskader geen meetbare doelen zijn geformuleerd. Dat was destijds een expliciete keuze. De voortgangsrapportages richten zich op de ontwikkeling van de operationele doelen en in mindere mate op de voortgang van de innovatieve projecten die onderdeel zijn van het uitvoeringsprogramma. Een uitzondering hierop is de evaluatieve voortgangsrapportage in 2021.

- In de beleidsdocumentatie is vooral aandacht voor jeugdzorg, ouderen en Wmo. Er is bijna geen aandacht voor betaald werk. Dit kan mogelijk worden veroorzaakt doordat er in de periode van 2016-2023 in toenemende mate aandacht kwam voor financiële tekorten in de jeugdzorg. Deze tekorten waren immers ook relatief groot.
- In de evaluatie van de periode 2016-2020 van het sociaal beleidskader worden thema's genoemd die nog niet eerder onderdeel waren van beleidsdocumenten. Hoewel de thema's inburgering en handhaving Participatiewet in het beleidskader zelf niet terugkomen en ze ook niet eerder via voortgangsrapportages met de gemeenteraad zijn gedeeld, zijn ze wel onderdeel van het uitvoeringsprogramma dat parallel aan het beleidskader is opgesteld.
- Op momenten dat er extra geld vrijkomt vanuit het Rijk is dat aanleiding om de aanpak van armoede te intensiveren. De gemeente kiest ervoor om met deze gelden bestaande initiatieven te versterken in plaats van nieuwe beleidsinitiatieven te ontwikkelen. Een uitzondering hierop vormt de keuze om het interne proces te monitoren. Op basis van de analyse van de stukken uit het raadsinformatiesysteem is niet vast te stellen dat de resultaten van deze monitor met de raad gedeeld zijn.
- De Programmabegroting 2023-2026 vertoont overeenkomsten en verschillen met het beleidskader uit 2016. In toon en taal lijken de plannen in de Programmabegroting 2023-2026 op de formulering van de doelen in het Sociaal Beleidskader 2016. In de verschillen tussen de twee documenten zien we de landelijke ontwikkelingen richting, bijvoorbeeld, beleid- en beleidsuitvoering vanuit de menselijke maat in enige mate terug.

De rol van de gemeenteraad

Op basis van het raadsinformatiesysteem is op te maken dat de gemeenteraad zich in de periode 2016-2023 op meerdere momenten over het beleid gericht op economische zelfredzaamheid en betaald werk heeft gebogen. Uit het raadsinformatiesysteem komen de volgende raadsstukken naar voren:[2]

2016 – Motie organiseren hoorzitting over de uitwerking van het Sociaal Beleidskader	De fracties van de Christenunie/SGP, de VVD en D66 verzoeken het college om een hoorzitting over de uitwerking van het SBK in de praktijk. Aanleiding hiervoor is de oplopende reserve en onderbenutting. Het lijkt hier vooral om Wmo-zorg te gaan. Volgens het raadsinformatiesysteem is deze motie (nog steeds) aangehouden.
2016 – Raadsvoorstel inzake vangnetuitkering Participatiewet 2016	Het college vraagt de raad in te stemmen met een plan om de tekorten op het budget voor onder andere de bekostiging en uitvoering van de Participatiewet (BUIG-budget) terug te brengen.
2017 – Schriftelijke vragen en antwoorden van de CDA-fractie	De CDA-fractie stelt het college vragen over eventuele stijgende armoede in de gemeente Westland. Dit naar aanleiding van cijfers van het CBS. Het CDA vraagt of het college bereid is om een pilot te starten om mensen in armoede naar werk te begeleiden.
2017 – Advies en reactie advies ASDW	De raad ontvangt een advies van de Adviesraad Sociaal Domein Westland om, onder andere, meer nadruk te leggen op de mogelijkheid voor inwoners om hun eigen inzet van re-integratievoorzieningen te bepalen. Op basis van dit advies past het college de toelichting op de re-integratieverordening aan.
2017 – Brief van NOC*NSF	De gemeenteraad ontvangt een brief van NOC*NSF waarin de organisatie oproept om de extra middelen van het rijk voor de bestrijding van kinderarmoede te besteden aan de ontwikkeling van kinderen.
2017 – Vaststellen Wijzigingen Verordening Loonkostensubsidie	Het college informeert de raad over aanpassingen in landelijke wetgeving rond de inzet van loonkostensubsidie. Het college stelt dat er geen beleidskeuzes voorliggen.
2018 – Rapport Armoede door de ogen van kinderen	De gemeenteraad ontvangt van Missing Chapter Foundation een rapport over armoede door de ogen van kinderen en vraag de gemeente om zich aan te sluiten bij een pilot.
2018 – Voorstel tot vaststelling verordening Sociale Participatie Kinderen Westland	Het college legt de gemeenteraad voor dat de regeling Kindpakket onvoldoende wordt benut en dat een van de oorzaken daarvan is dat de financiering ervan uit de bijzondere bijstand moet komen. Het college vraagt de gemeente om in lijn met aanbevelingen van de rekenkamercommissie de grondslag voor het inzetten van het Kindpakket via een aanpassing van de Verordening Sociale Participatie Kinderen Westland te verbreden.
2018 – Schriftelijke vragen en antwoorden van de CDA-fractie	Vragen van het CDA naar aanleiding van berichtgeving over de afname van arbeidsplekken voor mensen met een arbeidsbeperking. Het college wijst in zijn

[2] In het raadsinformatiesysteem is gezocht op de termen 'sociaal beleidskader' en 'Participatiewet'. Daarnaast is een selectie van stukken meegenomen die naar voren komen als wordt gezocht op de term 'armoede'. Stukken over bijvoorbeeld het verlengen van de periode om vragen te beantwoorden, zijn niet meegenomen.

	antwoorden op de inzet die de gemeente heeft gepleegd in het realiseren van beschutte werkplekken en op de sluitende aanpak vanuit speciaal onderwijs.
2018 – Motie Verborgen Armoede	De fracties van Westland Verstandig, PvdA, D66 en GroenLinks dienen een motie in om armoedevoorzieningen in de gemeente ook ter beschikking te stellen aan personen en gezinnen waarvan het inkomen net boven de gestelde grenzen ligt. De motie wordt verworpen.
2019 – Schriftelijke vragen en antwoorden van de fractie LPF	De fractie LPF stelt vragen over de aard van het beleid van de gemeente Westland ten aanzien van de tegenprestatie en de taaleis voor statushouders. Daarnaast vraagt de fractie in hoeverre deze beleidsinstrumenten daadwerkelijk worden toegepast. Het college antwoordt dat de inspanningsverplichting volgend uit de taaleis is geïmplementeerd en dat er voor een deel van de bijstandsgerechtigden een tegenprestatie geldt. Het college stelt dat aanpassing van beleid niet nodig is.
2019 – Schriftelijke vragen en antwoorden van de CU/SGP-fractie	De CU/SGP-fractie vraagt de gemeente of de gemeente van plan is deel te nemen aan een onderzoeksprogramma waarin armoede-interventies worden onderzocht en dat leidt tot verbeterde aanpakken. De gemeente antwoordt zich hier niet bij aan te sluiten omdat de gemeente verwacht dat het onderzoek geen meerwaarde voor de gemeente zal hebben.
2019 – Addendum voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader over het jaar 2018	Het college biedt de voortgangsrapportages die in de vorige tabel worden omschreven aan.
2020 – Raadsinformatiebrief ter aanbieding van de voortgangsrapportage 2019	
2021 – Raadsinformatiebrief ter aanbieding van de voortgangsrapportage 2020	
2021 – Handreiking Omgaan met armoede in de JGZ	De gemeenteraad ontvangt een handreiking van het Nederlands Centrum Jeugdgezondheid over het omgaan van armoede in de JGZ.
2022 – Motie Plan tegen armoede	De fracties van Westland Verstandig, PvdA en het CDA verzoeken de gemeente om een plan van aanpak tegen armoede op te stellen en daarbij ook oog te hebben voor groepen die net op of onder de armoedegrens vallen. De motie wordt verworpen.
2023 – Advies ASDW	De raad ontvangt een advies van de Adviesraad Sociaal Domein Westland om de verwerking van aandachtspunten uit het landelijke Breed Offensief in de re-integratieverordening te verwerken. Het Breed Offensief is een set landelijke maatregelen om de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking te vergroten.

Uit een analyse van de informatie-uitwisseling tussen het college van de gemeente Westland en de gemeenteraad komt een aantal bevindingen naar voren.

- Ten eerste valt het op dat de gemeenteraad zelf geneigd is om vooral een kaderstellende rol in te nemen rond armoede of armoedegerelateerde thema's, of althans daar het initiatief toe te nemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit (verworpen) moties die oproepen om armoedevoorzieningen breder open te stellen[3] en om een plan van aanpak armoede op te stellen. Voor deze moties was geen politiek draagvlak. Op het terrein van betaald werk is er op vragen over het tekort aan arbeidsplekken in 2018 na geen initiatief.
- Ten tweede laat de informatievoorziening zien dat het college de raad met name pro-actief informeert als er zich (wetstechnische) wijzigingen hebben voorgedaan in wet- en regelgeving ten aanzien van betaald werk en economische zelfredzaamheid. Deze wijzigingen omvatten vrijwel geen beleidsvrijheid en de mogelijkheden voor de gemeenteraad om hier een rol in te spelen zijn beperkt.
- Ten derde was het, ten tijde van dit onderzoek, onduidelijk in hoeverre de implementatie van het Breed Offensief in de gemeente Westland is doorgevoerd. Daarnaast was het niet duidelijk in hoeverre de raad is geïnformeerd over de consequenties van het Breed Offensief voor de uitvoering van de Participatiewet en over de mate waarin gemeenten hier beleidsvrijheid in hebben. In de ambtelijke reactie op het onderzoek geeft de gemeente echter aan dat het Breed Offensief

[3] Deze moties werden ingediend op een moment dat de armoedevoorzieningen veelal reeds beschikbaar waren voor mensen met een inkomen dat hoger lag dan het sociaal minimum. De inkomensgrens varieert tussen armoedevoorzieningen tussen de 110 procent en 130 procent van het sociaal minimum.

halverwege december 2024 naar wijzigingen in de verordening heeft geleid. In november heeft de raad hierover in een commissie-debat vragen kunnen stellen.
- Ten vierde past de bevinding dat in algemene zin de raadsinformatie op het terrein van betaald werk de indruk wekt dat de gemeenteraad niet veel beleidsvrijheid heeft. Op het terrein van economische zelfredzaamheid wordt er meer beleidsvrijheid gezocht.
- Ten vijfde is integraal werken vrijwel geen thema in de informatie die met de gemeenteraad wordt gedeeld.

Ook de interviews met beleidsmedewerkers wijzen op de beperkte mate waarin de gemeenteraad zich vanaf de totstandkoming van het sociaal beleidskader uitgesproken heeft over het sociaal beleid. Geïnterviewde beleidsmedewerkers stellen dat meer heldere informatievoorziening aan de raad, bijvoorbeeld over re-integratie, bij zou kunnen dragen aan een beter debat. Tegelijkertijd stellen de geïnterviewden ook dat er in hun ogen in de gemeenteraad soms een bepaalde, zichzelf versterkende dynamiek ontstaat. Met insprekers die ophef veroorzaken, en debatten die uitmonden in het vertrekken van wethouders. De politieke taakopvatting van gemeenteraadsleden kan hier aan bijdragen. Een geïnterviewde stelt dat sommige raadsleden voor zichzelf met name een rol weggelegd zien in het behartigen van belangen van burgers, vaak in reactie op klachten of problemen die zij ervaren.

De huidige situatie
Tijdens de looptijd van het onderzoek werkte de gemeente aan een nieuw beleidskader. Eind 2024 wordt dit beleidskader afgerond. Ook dit beleidskader krijgt een domeinoverstijgend karakter en wordt in de loop van 2025 uitgewerkt in één uitvoeringplan of meerdere uitvoeringsplannen. Welke thema's er in dit kader aandacht krijgen en welke keuzes er worden gemaakt, is op dit moment nog grotendeels onduidelijk. Uit interviews blijkt wel dat integraal werken en maatwerk wederom belangrijke thema's zullen zijn. De besluitvorming rond dit kader wordt naar verwachting voor de zomer van 2025 afgerond.

2.3 Belangrijkste bevindingen

- De toon en aard van het sociaal beleidskader uit 2016 past in grote lijnen bij de toon en aard van de maatschappelijke en politieke discussie uit die tijd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de sterke nadruk op betaald werk, eigen verantwoordelijkheid en preventie. Daarmee weerspiegelt het beleidskader het idee achter een participatiesamenleving waarin iedereen die dat kan betaald aan het werk is en er bovendien optimisme heerst over de mogelijkheden van mensen om te kunnen werken.
- Sinds 2016 volgt de gemeente landelijke ontwikkelingen op de voet. Indien de gemeente dat nodig acht, legt zij landelijke beleidswijzigingen inclusief consequenties voor het lokale beleid aan de gemeenteraad voor. Hierbij valt op dat deze consequenties overwegend geen of nauwelijks, in ieder geval in de ogen van het college, beleidsruimte voor de gemeenteraad omvatten. Dat geldt vooral voor beleidsthema's rond betaald werk. Een goed voorbeeld hiervan is de informatievoorziening over wijzigingen in landelijke wetgeving rond de inzet van loonkostensubsidie. In het kader van economische zelfredzaamheid is er meer dynamiek, bijvoorbeeld op momenten dat het Rijk extra middelen voor schuldhulp en armoedepreventie ter beschikking stelt. Dat de maatschappelijke discussie over de mogelijkheden van mensen om betaald te werken sinds 2016 veranderd is, is in mindere mate in beleidswijzigingen terug te zien. Het is onduidelijk in hoeverre hier een politiek-bestuurlijke discussie over heeft plaatsgevonden.
- Het college stelt de gemeenteraad in de gelegenheid haar controlerende taak uit te voeren door met enige regelmaat voortgangsrapportages voor te leggen. Deze rapportages zijn omvangrijk en helder, en omvatten met name cijfermatige informatie over de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Omdat er geen cijfermatige prestatie-doelen in het beleidskader of in het uitvoeringsprogramma zijn geformuleerd, is het lastig om te voortgang te beoordelen.
- In het kader van zijn kaderstellende rol heeft de gemeenteraad veel en voornamelijk aandacht voor beleidsthema's die geschaard kunnen worden onder het thema economische zelfredzaamheid. Moties die door fracties worden ingediend vinden doorgaans geen politiek draagvlak.

3. De uitvoering van het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van het sociaal beleid in de gemeente Westland. We gaan eerst in op de rol die de gemeente zelf heeft in de uitvoering. Vervolgens laten we zien wat de rol van maatschappelijke organisaties is en hoe zij hun rol ervaren. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn vooral gebaseerd op een analyse van het uitvoeringsprogramma van de gemeente, op interviews met medewerkers van de gemeente en op een groepsgesprek met maatschappelijke organisaties.

Samenvatting van het hoofdstuk
De gemeente Westland voert een deel van het beleid uit het sociaal beleidskader zelf uit, bijvoorbeeld door zelf armoedevoorzieningen in te richten en uitkeringsgerechtigden re-integratiedienstverlening aan te bieden. Voor een ander deel van de uitvoering is de gemeente afhankelijk van maatschappelijke organisaties. Hoewel de samenwerking in het maatschappelijk veld volgens betrokkenen goed verloopt, is er volgens hen nog weinig aandacht voor de uitwisseling tussen de uitvoering en beleidsontwikkeling.

3.1 De rol van de gemeente

Het uitvoeringsprogramma 2016-2020
Het uitvoeringsprogramma 2016-2020 concretiseert de uitvoering van de operationele doelen die in het beleidskader worden geformuleerd. In het eerste deel van het uitvoeringsprogramma wordt per operationeel doel beschreven wat de gemeente wil behouden en wat de gemeente (extra) gaat doen om de doelen te behalen. Hieronder geven we een overzicht van welke activiteiten er in het uitvoeringsprogramma onder 'economische zelfredzaamheid' en 'betaald werk' vallen.

Economische zelfredzaamheid		**Betaald werk**	
Wat blijven we doen?	**Wat gaan we verbeteren?**	**Wat blijven we doen?**	**Wat gaan we verbeteren?**
Verstrekken van uitkeringen	Bijzondere Bijstand	Ondersteuning bieden bij het vinden van werk	Schoolverlaters ondersteunen
Uitvoeren van het minimabeleid	Handhaving		Beschut Werk
Verstrekken van Individuele Studietoeslag	Kindpakket		Re-integratietrajecten
	Tegemoetkoming premie aanvullende zorgverzekering		Statushouders ondersteunen bij het vinden van betaald werk
	Schuldenproblematiek		Tegengaan van discriminatie op de werkvloer
	Schuldhulpverlening		

In dit eerste deel van het uitvoeringsprogramma staat het bestaande beleid centraal. Hieruit blijkt dat de gemeente in de (nieuwe) activiteiten die de gemeente kiest om de operationele doelen te halen dicht bij de wettelijke verantwoordelijkheden blijft. Activiteiten als de inzet van bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, het begeleiden van statushouders naar betaald werk en het aanbieden van re-integratietrajecten zijn immers ook wettelijke verplichtingen. Binnen die verplichtingen legt de gemeente de nadruk op activiteiten die het bereik onder inwoners moeten vergroten. Naast de wettelijke verplichtingen voegt de gemeente een aantal activiteiten aan het uitvoeringprogramma toe. Zo kiest de gemeente ervoor om ook het tegengaan van discriminatie op de werkvloer onderdeel te maken van het uitvoeringsprogramma. Het is onduidelijk welke afwegingen achter het wel of niet toevoegen van activiteiten aan het uitvoeringsprogramma zitten en in het raadsinformatiesysteem komen we geen stukken tegen waaruit blijkt dat de gemeenteraad zich hierover heeft uitgesproken. Via de voortgangsrapportages en de evaluatie van het uitvoeringsprogramma hield de gemeente de gemeenteraad op de hoogte van de voortgang van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma.

In het tweede deel van het uitvoeringsprogramma staan innovatieve projecten die worden gefinancierd met tijdelijke middelen centraal. Hierin noemt de gemeente de volgende zeven projecten:
- Voorkomen is beter
- Talenten ontwikkelen
- Erbij horen en meedoen
- Gewoon thuis
- Van denken naar doen
- Samen komen we verder
- Programmaorganisatie

Van deze projecten heeft het project Voorkomen is beter een sterke relatie met het operationele doel economische zelfredzaamheid. Het project Voorkomen is beter richt zich op de preventie van maatschappelijke problemen door te investeren in een algemeen toegankelijk aanbod voor alle Westlanders die met vragen zitten waar iedereen in zijn of haar leven mee te maken krijgt, het ontwikkelen van een waakvlamfunctie voor kwetsbare groepen die nu tussen wal en schip dreigen te raken en investeringen in financiële zelfredzaamheid. Om dit te bereiken, beoogt de gemeente vooral bestaande voorzieningen toegankelijker te maken en het gebruik te bevorderen. Daarnaast valt op dat er in de projectmatige ambities van de gemeente Westland meer aandacht is voor andere vormen van participatie dan enkel via betaald werk. De nadruk op onbetaalde participatie in de projecten uit het uitvoeringsprogramma is groter dan men op basis van de toon en aard van het sociaal beleidskader zou verwachten. Hier is overigens ook een relatie met het operationeel doel Vrijwilligerswerk uit het beleidskader. In het sociaal beleidskader wordt vrijwilligerswerk ook gezien als een manier om de eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van problematiek ook bij de samenleving zelf te beleggen. Daarnaast wordt vrijwilligerswerk in het beleidskader gezien als manier tot zelfontplooiing en ontwikkeling. Er wordt geen relatie gelegd met re-integratiebeleid. In een reactie op het rapport stelt de gemeente dat er in lijn met het beleidskader wel projecten in dit kader zijn opgezet, zoals Van activering naar werk en de 'Meedoen is goud'-balie voor statushouders.

Een belangrijk element in de versterking van economische zelfredzaamheid is de Westlandpas. Met deze pas kunnen minima aanspraak maken op voorzieningen en activiteiten zoals deelname aan sport en een computerregeling. Uit interviews met beleidsmedewerkers van de gemeente blijkt dat de Westlandpas overwegend naar tevredenheid functioneert. Wel geldt dat voor de onderliggende voorzieningen andere toegangscriteria (zoals inkomens- of leeftijdsgrenzen) kunnen gelden voor wie wel en wie niet van de voorzieningen gebruik kan maken. Dit kan, zo blijkt uit de interviews met inwoners, voor inwoners verwarrend zijn. Deze ongelijke criteria zijn volgens de gemeente het gevolg van politieke compromissen.

Integraal werken
In aanvulling op het beleidskader, biedt het uitvoeringsprogramma meer zicht op de wijze waarop de gemeente naar de (integrale) uitvoering van het sociaal beleid kijkt. Wel valt hierbij op dat integraal werken enkel binnen de operationele doelen aandacht krijgt. We lezen niets terug over hoe de gemeente tussen operationele doelen (en dus tussen beleidsterreinen) integraal wil werken.

Als we strikt genomen enkel kijken naar de beschrijving van de staande beleidsactiviteiten onder de operationele doelen economische zelfredzaamheid en betaald werk, zien we niet terug dat er aansluiting wordt gezocht met activiteiten vallend onder andere operationele doelen. Binnen projectmatige beleidsinitiatieven die worden gefinancierd met tijdelijke middelen, is die aandacht er wel. Projecten R (van denken naar doen) en S (samen komen we verder) hebben duidelijke raakvlakken met integraal werken. Binnen het project Van denken naar doen stelt de gemeente doelen voor het organiseren van de dienstverlening. Zo moet de ondersteuning voor inwoners makkelijk vindbaar zijn, moeten inwoners één aanspreekpunt krijgen, worden schotten tussen werk, inkomen en zorg weggehaald, werken professionals volgens dezelfde werkwijze en hebben zij het lef om buiten de regels naar oplossingen te zoeken. Daarnaast schetst de gemeente in het programma het dienstverleningsmodel en welke partijen binnen de gemeente een rol hebben; het KCC/FOSAM, het sociaal kernteam, Team Zorg en het Team Werk en Inkomen. De gemeente beschrijft bovendien wat er nodig is om inwoners optimaal te bedienen: een goede samenwerking, op elkaar afgestemde klant- en werkprocessen en werken volgens dezelfde mentaliteit. Daarnaast benadrukt het uitvoeringsprogramma het belang van samenwerking met onder meer buurtinformatiepunten, sociaal makelaars, basisvoorzieningen, huisartsen, scholen, politie, Veilig Thuis, ggz, dementie, onderwijs en woning-corporaties. Het project Samen komen we verder richt zich in aanvulling hierop meer op de samenwerking met externe partners.

In het uitvoeringsprogramma wordt (impliciet en expliciet) een ambitie uitgesproken om integraal werken te versterken. De interviews met beleidsmedewerkers geven een aanvullend beeld van de bevindingen op basis van het dit uitvoerings-programma. Beleidsmedewerkers stellen dat de aandacht voor integraal werken of integrale toegang voor inwoners niet altijd even groot is geweest. De wijze waarop de dienstverlening en ondersteuning aan inwoners wordt georganiseerd en uitgevoerd is volgens hen nog redelijk verkokerd. Daarnaast geven de interviews met beleidsmedewerkers, in aanvulling op de voortgangsrapportages, de indruk dat uitvoeringsinitiatieven rond integraal werken in beperkte mate van de grond komen. We hebben in het onderzoek drie initiatieven kunnen achterhalen. Ten eerste heeft de gemeente de Pilot Integrale Toegang opgezet. Deze pilot is in 2023 op initiatief van de gemeenteraad stopgezet. In de pilot zijn volgens de gemeente twintig huishoudens geholpen. In 2019 is de Pilot Integrale Bureaudienst gestart. Deze dienst is voor casussen waar diverse problemen spelen. Deze casussen worden doorgeleid naar een team waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn. Dit team zoekt vervolgens naar een oplossing. Er is binnen de gemeente nog steeds een multidisciplinair team (het Team Advies en Maatwerk) dat naar complexe casussen kijkt, al wordt hier nu de Doorbraakmethode voor gevolgd. In 2019 werd gestart met de ontwikkeling van een digitaal platform voor inwoners en professionals binnen het sociaal domein (Sociaal Plein Westland).

Het doel was om professionals efficiënter met elkaar kennis te laten delen en om inwoners op dit platform, inmiddels Hulpzoeker Westland genoemd, ondersteuningsmogelijkheden te laten vinden. Het is onduidelijk in hoeverre dit platform daadwerkelijk mogelijkheden voor professionals biedt om informatie uit te wisselen.

De Ombudsfunctie
Elke gemeente is verplicht om een ombudsfunctie in te richten. Deze functie zorgt ervoor dat inwoners met klachten, onder andere over de uitvoering van sociaal beleid, bij een externe instantie terecht kunnen. Gemeenten kunnen zelf kiezen hoe ze deze ombudsfunctie inrichten. Een meerderheid van de gemeenten, waaronder de gemeente Westland, kiest ervoor om de Nationale ombudsman hiervoor te vragen. Dat inwoners bij de externe ombudsman terecht kunnen, is op de internetpagina vermeld. De gemeente beslist in het begin van 2025 over de instelling van een eigen ombudsman. Dit kan er mogelijk toe leiden dat meer inwoners de weg naar de ombudsman weten te vinden.

3.2 De rol van maatschappelijke organisaties

Voor een belangrijk deel van de uitvoering van beleid gericht op economische zelfredzaamheid en betaald werk, is de gemeente afhankelijk van maatschappelijke organisaties. Om ook het perspectief van maatschappelijke organisaties in het onderzoek te betrekken, organiseerden we een groepsgesprek met deze organisaties. Hier nodigden we de volgende organisaties voor uit: sociaal werkbedrijf Patijnenburg, Vitis Welzijn, Sociaal Kernteam Westland en Bibliotheek Westland. Per organisatie was er een medewerker op operationeel niveau en één of twee medewerkers op tactisch/strategisch niveau aanwezig. Daarnaast waren er enkele beleidsmedewerkers van de gemeente bij het groepsgesprek aanwezig. Omdat de organisaties die aanwezig waren bij het groepsgesprek alle hun eigen (specialistische) taken hebben, hebben we in het groepsgesprek vooral stilgestaan bij de mate waarin er binnen het sociaal domein sprake is van integraal werken door en tussen maatschappelijke organisaties en hoe de samenwerking met de gemeente verloopt.

De rol van maatschappelijke organisaties
Het aantal maatschappelijke organisaties in de gemeente Westland is groot. Volgens deelnemers aan het groepsgesprek bleek uit een recente stakeholderanalyse van Vitis dat er in de gemeente Westland 250 organisaties zijn die een rol hebben in het sociaal domein. Deels via subsidierelaties met de gemeente dragen zij bij aan het behalen van de operationele doelen uit het beleidskader. Bovendien werken zij bijvoorbeeld in het kader van schuldhulp, re-integratie en de Wmo op uitvoeringsniveau samen met de gemeente. Patijnenburg doet dat bijvoorbeeld door de voormalige Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Participatiewet uit te voeren. Vitis Welzijn biedt veelzijdige activiteiten gericht op bijvoorbeeld het bevorderen van financiële zelfredzaamheid en participatie. Het Sociaal Kernteam Westland helpt inwoners bij het vinden en ontvangen van de juiste (jeugd)hulp. Daarnaast verstrekt het team informatie, voert het regie op complexe hulpvragen en regelt het ondersteuning en zorg. De Bibliotheek Westland biedt een breed spectrum aan sociaal-maatschappelijke activiteiten aan, waaronder participatie-gerichte ondersteuning. Het komt daarnaast veelvuldig voor dat deze organisatie het eerste contactpunt is voor inwoners die ondersteuning zoeken. Daarom heeft de organisatie ook een belangrijke taak in het doorverwijzen en overdragen van inwoners.

Integraal werken en samenwerking tussen en met maatschappelijke organisaties
Een van de onderwerpen die met de deelnemers aan het groepsgesprek werden besproken, is de conceptualisering van integraal werken. Uit het groepsgesprek blijkt dat de organisaties een uiteenlopend beeld hebben van wat integraal werken is, maar elkaars beelden wel herkennen en delen. Termen en concepten die met integraal werken worden geassocieerd zijn “samenwerken”, “op de hoogte zijn van elkaars activiteiten”, “doorverwijzen”, “gebruikmaken van elkaars expertise en elkaars netwerk”, “kennis delen” en “samen optrekken in bepaalde problematiek”. De kern van integraal werken is volgens een van de deelnemers dat de maatschappelijke organisaties in het netwerk een brede blik hebben op iemand die aanklopt met een hulpvraag. Vanuit die brede blik kun je dan komen tot een goede integrale aanpak met alle betrokkenen en partnerorganisaties. Daarnaast stellen de deelnemers dat echt integraal werken meer is dan alleen samenwerken. Lukt het om met elkaar een gezamenlijke visie te ontwikkelen? Merkt de inwoner echt dat haar of zijn problemen integraal benaderd worden? Deelnemers stellen dat iedereen vanuit zijn eigen discipline werkt en dat het vooral de uitdaging is om die disciplines op het juiste moment, in de juiste volgorde en voor de juiste casussen in te zetten. Soms betekent dat in de praktijk dat het ene probleem door de ene organisatie nog niet wordt opgepakt voordat een andere organisatie een ander probleem heeft opgelost.

Hoewel organisaties een scherp beeld hebben van elkaars expertises en verantwoordelijkheden, komt uit het groepsgesprek ook naar voren dat er geen gedeeld, beleidsmatig afwegingskader is waarmee wordt bepaald wie wanneer welke inzet voor wie pleegt. Wellicht is het gezien de grote veelzijdigheid van casussen ook niet mogelijk om een dergelijk generiek afwegingskader te maken. Door ervaring en jarenlange samenwerking hebben individuele professionals van organisaties echter wel zorgvuldige en professionele routines ontwikkeld waardoor, bijvoorbeeld, de organisatie die werkt aan participatie

en betaald werk weet even te moeten wachten omdat een andere organisatie nog bezig is met het oplossen van zorgproblematiek. Als een organisatie buiten het netwerk een tijdje de belangrijkste zorgverlener is, weten de organisaties uit het netwerk dat zij wel vinger aan de pols moeten houden omdat een huisarts bijvoorbeeld deze regie niet overneemt. Binnen organisaties zijn afwegingsoverleggen om te kunnen bepalen wat de beste route voor inwoners is. Over het algemeen zijn deelnemers aan het groepsgesprek tevreden over de samenwerking tussen organisaties. Organisaties weten elkaar goed te vinden en kennen elkaars expertises. Inmiddels heeft dat er, volgens de maatschappelijke organisaties, voor gezorgd dat het voor inwoners niet meer uitmaakt bij welke organisatie ze aankloppen. Om de samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau vorm te geven, zijn er tussen bestuurders, directeuren en de gemeente regelmatig terugkerende overleggen, zoals het Compasoverleg en het trekkersoverleg. Het valt hierbij op dat de bibliotheek in mindere mate onderdeel van het netwerk is. Dat betekent volgens de aanwezigen echter niet dat samenwerking met deze partij minder goed is.

Tijdens het groepsgesprek is met deelnemers ook gesproken over de mate waarin integraal werken tot de noodzaak tot maatwerk leidt. Dit leidt tot een gesprek over het functioneren van het Team Advies en Maatwerk, waarin casussen worden besproken die niet binnen de reguliere beleidsuitvoering kunnen worden opgelost. De deelnemers dragen verschillende casussen aan waarbij er maatwerk nodig was om de situatie te verbeteren. Soms wordt er daarbij gebruikgemaakt van de financiering door sociale fondsen. Hierdoor lukt het goed om met eenvoudige oplossingen in individuele casussen voor verbetering te zorgen. Als oplossingen ingewikkelder zijn, blijft dat lastig en volgens de maatschappelijke organisaties ligt een potentiële verbetermogelijkheden erin om professionals meer discretionaire ruimte te geven om maatwerk te leveren. Bijvoorbeeld omdat de rechtmatigheid van de oplossing dan toch een doorslaggevende rol heeft. Een aandachtspunt volgens deelnemers aan het groepsgesprek is het structureel oplossen van knelpunten die door het leveren van maatwerk naar voren komen. Als er structurele knelpunten naar voren komen in de overleggen van het Team Advies en Maatwerk, dan wordt dit als signaal doorgezet naar beleids-medewerkers. Er zijn een tijdje onderlinge overleggen geweest tussen procesbegeleiders van het Sociaal Kernteam en de gemeente om deze signalen structureel op te pakken. Dit was een initiatief vanuit het management van het Sociaal Kernteam. Deze overleggen bestaan niet meer. In een reactie op dit onderzoek stelt de gemeente dat deze overleggen vervielen toen er een projectmatige aanpak van kostenbeheersing werd geïntroduceerd en er tussen verschillende overleggen veel overlap ontstond. Een ander aandachtspunt is de bestuurlijke visie op de ondersteuning van statushouders. Er is bij de deelnemers aan het groepsgesprek onduidelijkheid over de mate waarin er voorrang moet worden verleend aan de Participatiewet of de Inburgeringswet.

3.3 Belangrijkste bevindingen

- De gemeente Westland heeft het sociaal beleidskader uit 2016 vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma beschrijft enerzijds het bestaande beleid en hoe dat beleid wordt geïntensiveerd. Hierbij blijft de gemeente dicht bij haar wettelijke taken. Anderzijds beschrijft het programma tijdelijke projecten. Integraal werken krijgt vooral concreet vorm in deze tijdelijke projecten. Uitvoeringsinitiatieven gericht op het versterken van integraal werken in de uitvoering van beleid komen volgens betrokkenen niet altijd even eenvoudig van de grond.
- Voor de uitvoering van beleid werkt de gemeente samen met maatschappelijke organisaties. Zij hebben naar eigen zeggen goede samenwerkingsrelaties en het lukt ze naar eigen zeggen om in casussen van inwoners samen op te trekken en waar nodig maatwerk toe te passen. Het is volgens maatschappelijke organisaties een uitdaging om de structurele knelpunten die uit individuele casuïstiek blijken, als uitgangspunten voor beleidsvorming te gebruiken.

4. Het perspectief van inwoners

In dit hoofdstuk staat het perspectief van inwoners van de gemeente Westland centraal. In de eerste paragraaf laten we zien hoe de maatschappelijke situatie in de gemeente Westland er op enkele indicatoren uitziet. Daarnaast vergelijken we deze indicatoren met het landelijke beeld en met soortgelijke gemeenten.[4] Hierbij merken we op dat de situatie in de gemeente Westland niet volledig te vergelijken is met die van soortgelijke gemeenten. Er zijn immers ook kenmerken die van de gemeente Westland een gemeente met unieke kenmerken maken. In de tweede paragraaf gaan we in op de bevindingen uit de interviews en korte gesprekken met inwoners. We sluiten het hoofdstuk af met de belangrijkste bevindingen.

Samenvatting van het hoofdstuk
De gemeente Westland kenmerkt zich door een hoge mate van werk, weinig voorzieningengebruik en een lage mate van inzet van re-integratiedienstverlening. Dit past bij de overtuiging dat Westlanders veel zelf of samen kunnen oplossen. Tegelijkertijd spelen er bij inwoners ook zorgen over de beperkte bereikbaarheid van ondersteuning. Inwoners geven tips mee om het bereik en het functioneren van ondersteuning te verbeteren.

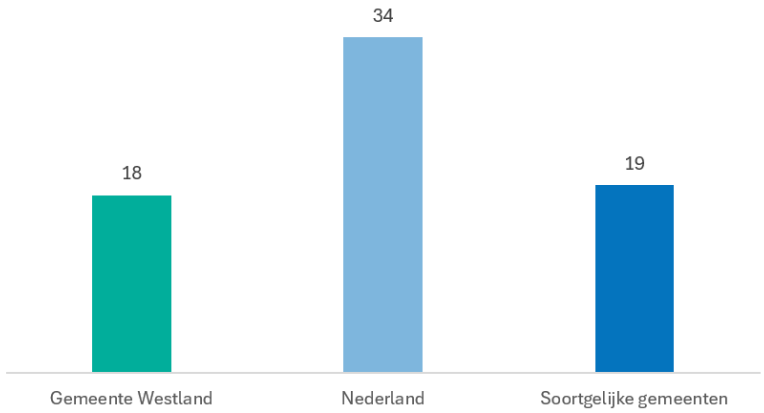
4.1 De maatschappelijk situatie in de gemeente Westland

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderhoudt een dashboard met daarin kernindicatoren, onder andere over de ontwikkelingen op het terrein van de Participatiewet en op de arbeidsmarkt. Deze indicatoren geven een beeld van de situatie in de gemeente Westland. Hieronder gaan we achtereenvolgens in op de volgende indicatoren: aantal inwoners met een uitkering op basis van de Participatiewet, het aantal inwoners met lopende re-integratievoorzieningen, het aantal inwoners met dagbesteding op basis van de Wmo en het aantal huishoudens met problematische schulden. Om ook een beeld te kunnen schetsen van de relevantie van integraal werken, presenteren we ook informatie over de stapeling van voorzieningen.

Aantal inwoners met een uitkering op basis van de Participatiewet
In onderstaande figuur (figuur 4.1) beschrijven we het aantal personen met een uitkering op basis van de Participatiewet. Dit werd voorheen een bijstandsuitkering genoemd. In deze figuur valt op dat het aantal uitkeringen in vergelijking met het gemiddelde van Nederlandse gemeenten relatief laag is, achttien per 1.000 inwoners in de gemeente Westland ten opzichte van 34 per 1.000 inwoners in Nederland. In vergelijking met soortgelijke gemeenten (19 per 1.000 inwoners) is het aantal uitkeringen ongeveer gelijk. In gesprekken met beleidsmedewerkers wordt dit op meerdere manieren uitgelegd. Ten eerste kan dit komen doordat er veel werk is in de gemeente Westland; mensen die kunnen werken, zijn aan het werk. Het relatief hoge aantal banen in de gemeente Westland onderbouwt dit argument. In de gemeente Westland zijn er 795 banen per 1.000 inwoners ten opzichte van 734 in soortgelijke gemeenten. Tegelijkertijd wijzen andere geïnterviewden ook op het mogelijke niet-gebruik en de mogelijkheid dat veel mensen die wél recht hebben op een bijstandsuitkering, daar geen aanspraak op maken. Uit een recente publicatie van de huidige Nederlandse Arbeidsinspectie blijkt bijvoorbeeld dat dit geldt voor een derde van de mensen met recht op een uitkering op basis van de Participatiewet (Inspectie SZW, 2021). Omdat de gemeente Westland zich (volgens geïnterviewde beleidsmedewerkers) ook kenmerkt als een gemeente waarin inwoners niet altijd in eerste instantie naar de gemeente kijken voor hulp, maar bij voorkeur een beroep doen op hun omgeving, past de verwachting dat dit in de gemeente ook een rol speelt.

[4] Hierbij worden “soortgelijke gemeenten” gedefinieerd als gemeenten die net als de gemeente Westland gekwalificeerd kunnen worden als centrale woongemeenten met een landelijk karakter: gemeenten met een evenwichtige bevolkingsopbouw en een landelijke omgeving.

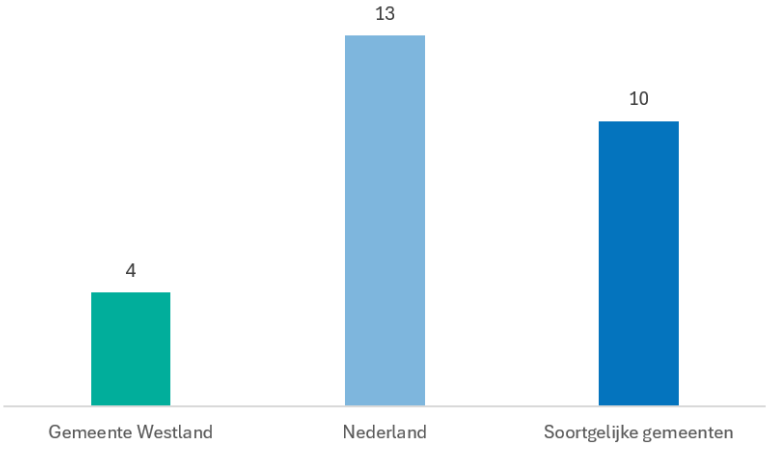
Figuur 4.1 Het aantal inwoners met een uitkering op basis van de Participatiewet per 1.000 inwoners in 2024



Bron: CBS via waarstaatjegemeente.nl

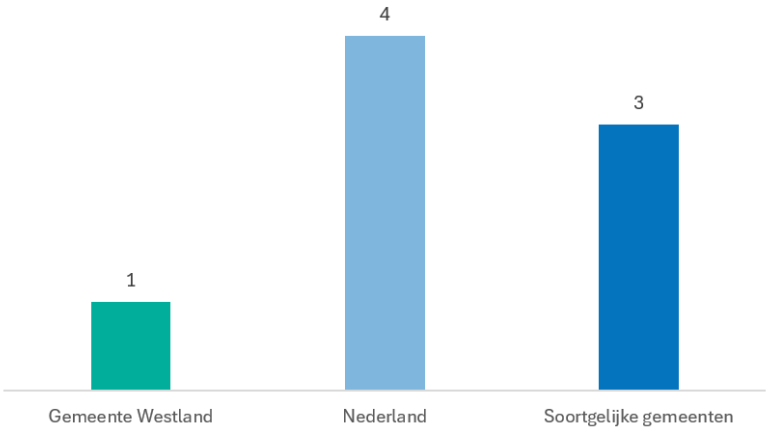
Lopende re-integratievoorzieningen en inwoners met Wmo-dagbesteding
In onderstaande figuur (figuur 4.2) wordt het aantal lopende re-integratievoorzieningen gepresenteerd. Het aantal lopende re-integratievoorzieningen in het kader van de Participatiewet per 1.000 inwoners tussen de 15-74 jaar in 2024 in de gemeente Westland is vier. Daarmee is het aantal lager dan het Nederlands gemiddelde (13) en in soortgelijke gemeenten (10). Met name het verschil met soortgelijke gemeenten is hierbij opvallend, vooral omdat het aantal uitkeringen op basis van de Participatiewet in vergelijking met soortgelijke gemeenten ongeveer gelijk is. Figuur 4.3 schetst het aantal inwoners met Wmo-dagbesteding per 1.000 inwoners. In de gemeente Westland gaat het om één inwoner per 1.000 inwoners. In Nederland is dit aantal vier inwoners per 1.000 inwoners en in soortgelijke gemeenten drie inwoners per 1.000 inwoners. Het is op basis van dit onderzoek niet duidelijk waardoor het komt dat het aantal re-integratievoorzieningen en het aantal gevulde dagbestedingsplekken relatief laag zijn. Maar ook hier speelt de door geïnterviewden genoemde terughoudendheid van inwoners om bij de gemeente aan te kloppen voor ondersteuning mogelijk een rol. Een andere, mogelijke reden kan zijn dat de gemeente relatief terughoudend is met het proactief aanbieden van re-integratiedienstverlening. Het is op basis van dit onderzoek echter niet te zeggen of dat daadwerkelijk het geval is.

Figuur 4.2 Het aantal lopende re-integratievoorzieningen op basis van de Participatiewet per 1.000 inwoners tussen de 15-74 jaar in 2024



Bron: CBS via waarstaatjegemeente.nl

Figuur 4.3 Het aantal inwoners met dagbesteding op basis van de Wmo per 1.000 inwoners in 2020

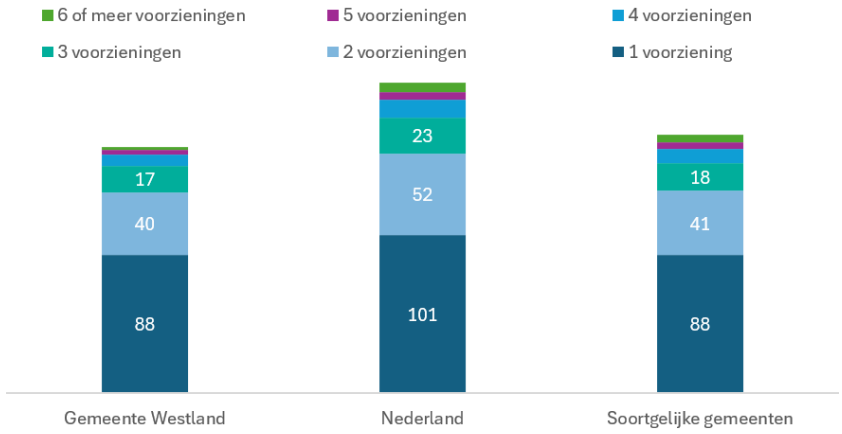


Bron: CBS via waarstaatjegemeente.nl

Stapeling van voorzieningen

Om een indruk te geven van de mate waarin integraal werken voor inwoners van de gemeente Westland van belang is, presenteren we hieronder de mate waarin inwoners van de gemeente voorzieningen op basis van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo stapelen. Hieruit komt naar voren dat in totaal 69 van de 1.000 inwoners twee of meer voorzieningen stapelen. In soortgelijke gemeenten is dit 77 inwoners en in heel Nederland 97 inwoners. Deze bevindingen lijken op het gebruik van re-integratievoorzieningen. Ook hier geldt immers dat het gebruik van voorzieningen in de gemeente Westland relatief laag is. Hierbij merken we op dat het gebruik van andersoortige voorzieningen, zoals voorzieningen in het kader van armoedebeleid of toeslagen die door andere overheidsorganisaties (zoals UWV of de Belastingdienst) niet in het overzicht zijn opgenomen.

Figuur 4.4 Het aantal inwoners met 1 of meerdere voorzieningen in het kader van de Participatiewet, Jeugdwet of Wmo per 1.000 inwoners in 2023



Bron: CBS via waarstaatjegemeente.nl

4.2 De ervaringen van inwoners

In juni 2024 hebben twee onderzoekers gesprekken gevoerd met inwoners van de gemeente Westland over hun bekendheid met en ervaringen met gemeentelijke ondersteuning. De focus lag op regelingen die economische zelfredzaamheid bevorderen, zoals de Westlandpas, inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, re-integratievoorzieningen en maatschappelijk werk. Het doel was niet alleen om inzicht te krijgen in de ervaringen van gebruikers, maar ook om te begrijpen waarom mensen die mogelijk recht hebben op ondersteuning hier geen gebruik van maken. Niet-gebruikers zijn vaak lastig te bereiken omdat zij niet zichtbaar zijn voor instanties. Daarom is er bewust voor gekozen om gesprekken te voeren op locaties waar inwoners samenkomen, zoals bibliotheken, een buurthuis en een kringloopwinkel, verspreid over verschillende dorpskernen van de gemeente. Ook zijn de onderzoekers 'aangeschoven' bij een evenement van het initiatief buurtrestaurant BijMekaar en hebben zij daar met aanwezigen gepraat over economische zelfredzaamheid en gemeentelijke ondersteuning. Om zoveel mogelijk

inzicht te krijgen in deze thematiek is bovendien ook met vrijwilligers gesproken die werkzaam zijn bij verschillende initiatieven in de bibliotheken van Westland, waaronder het Buurtinformatiepunt en de Formulierenbrigade.

Ervaringen met gemeentelijke ondersteuning
De korte gesprekken die gevoerd zijn met diverse inwoners en vrijwilligers bij bijvoorbeeld bibliotheken illustreren de ervaringen van inwoners met contact en ondersteuning vanuit de gemeente. De meeste gesprekken zijn gevoerd in bibliotheken waar inwoners bijvoorbeeld het Buurtinformatiepunt of de Formulierenbrigade bezochten, en tijdens het diner bij het buurtrestaurant BijMekaar. In de gesprekken met inwoners en vrijwilligers kwam een overwegend positief beeld naar voren van laagdrempelige voorzieningen zoals het Buurtinformatiepunt en de Formulierenbrigade. Deze plekken worden goed gevonden en gewaardeerd vanwege de praktische ondersteuning die zij bieden, zoals hulp bij het aanvragen van compensatie voor energiekosten. Daarnaast is op vaste momenten in bepaalde bibliotheken ook een belastingspecialist aanwezig die inwoners op afspraak kan helpen met belasting-gerelateerde vragen. Een vrijwilliger benadrukt dat de grote drukte bij deze punten, vooral na de gemeentelijke belastingaanslag, aantoont dat de behoefte groot is.

Het Buurtinformatiepunt en de Formulierenbrigade fungeren als een eerste loket waar inwoners terecht kunnen met een hulpvraag. Twee mensen die vrijwilligerswerk doen bij deze voorzieningen benadrukken het belang van korte lijntjes met de maatschappelijke organisaties in de gemeente voor eventuele toegang tot gespecialiseerde hulp. Hier is ook aandacht voor in de training van vrijwilligers. Zij zijn getraind in het herkennen van eventuele onderliggende problemen achter een hulpvraag. Hun ervaring is dat zij door de korte lijntjes met bijvoorbeeld het Sociaal Kernteam Westland of Vitis de mogelijkheid hebben een zorgregisseur in te schakelen. Een vrijwilliger benoemt wel dat het ontbreekt aan een casemanager die het overzicht behoudt, de voortgang bewaakt en verantwoordelijk is voor het proces rondom complexe hulpvragen van inwoners.

Niet alle ervaringen met gemeentelijke ondersteuning zijn positief. Een gesprek met een gepensioneerde inwoner laat zien dat de gemeentelijke dienstverlening niet voor iedereen als toegankelijk en behulpzaam wordt ervaren. Het aantal uren huishoudelijke hulp via de Wmo wordt door deze persoon als beperkt ervaren.[5] De inwoner vertelt hoe de gemeente mensen aanmoedigt om hulp vooral te zoeken bij familie en buren, maar dit is in de praktijk vaak niet haalbaar. Daarnaast geven oudere gebruikers van de Westlandpas aan dat het aanbod voornamelijk gericht is op sport en kinderen, en daarmee niet goed aansluit bij de behoeften van oudere inwoners. Dit komt ook naar voren in de interviews met beleidsmedewerkers. In een reactie op het onderzoek geeft de gemeente aan dat het aanbod van de Westland inmiddels jaarlijks wordt onderzocht en er wordt bekeken

Bereik en niet-gebruik van gemeentelijke ondersteuning
Uit de gesprekken werd duidelijk dat inwoners die steunpunten zoals bibliotheken en buurthuizen bezoeken vaak bekend zijn met de ondersteuning die de gemeente kan bieden aan inwoners. Bij het Buurtinformatiepunt en de Formulierenbrigade komen mensen met uiteenlopende achtergronden, maar het valt vrijwilligers op dat ouderen oververtegenwoordigd zijn. Daarnaast valt op dat mensen moeilijkheden ervaren met regeldingen op het moment dat er grote veranderingen hebben plaatsgevonden in hun leven, zoals het wegvallen van een partner. Ook is er vaak sprake van een opeenstapeling van problemen (multiproblematiek) en stress. Daarnaast speelt laaggeletterdheid ook een rol, wat maakt dat mensen overheidsbrieven bijvoorbeeld niet goed begrijpen. Tot slot benoemt een vrijwilliger dat leerbaarheid een grote rol speelt; mensen die beperkt leerbaar zijn, komen vaak terug voor hulp.

Uit de gesprekken met vrijwilligers en met inwoners die zelf geen financiële ondersteuning nodig hebben, komt naar voren dat er vermoedelijk ook inwoners zijn die moeilijker bereikt worden dan anderen. Dit sluit aan bij de geïnterviewde beleidsmedewerkers die wijzen op niet-gebruik van mensen die wel recht hebben op bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, maar daar geen aanspraak op maken. Uit gesprekken met vrijwilligers van de maatschappelijke organisaties komt naar voren dat zij ook graag met deze mensen in contact komen, maar ze zeggen erbij: “We weten nou eenmaal niet wat er bij mensen achter de voordeur speelt”. Niet-gebruikers zijn dus niet in beeld zijn bij instanties en professionals en daarom hebben we op verschillende locaties mensen benaderd voor korte gesprekken. We hebben echter geen niet-gebruikers weten te spreken in de bibliotheken, het buurthuis, de kringloopwinkel en tijdens het diner bij het buurtrestaurant. De meeste inwoners met wie we gesproken hebben, zeiden namelijk geen behoefte te hebben aan of recht te hebben op financiële ondersteuning vanuit de gemeente. Daarnaast spraken we enkele inwoners die wel gebruikmaken van gemeentelijke ondersteuning (Westlandpas, compensatie energiekosten, Wmo). Wel hebben we met vrijwilligers en andere inwoners gesproken over redenen waarom mensen geen gebruik zouden maken van gemeentelijke ondersteuning ook al hebben zij daar wel recht op. Daaruit kwamen

[5] In een reactie op het onderzoek geeft de gemeente aan dat de beschikbare tijd niet (veel) afwijkt van het landelijk gemiddelde. Dat is in dit onderzoek niet nagegaan.

verschillende mogelijkheden naar voren. Ten eerste wordt gezegd dat het gaat om onwetendheid: inwoners zijn niet goed op de hoogte dat zij ergens aanspraak op kunnen maken. Dit kan mogelijk ook gepaard gaan met stress. Zo zegt een inwoner: “Ik kan me goed voorstellen dat wanneer de stress opstapelt bij mensen, mensen het dan niet meer kunnen overzien en misschien maar geen hulp aanvragen”. Een andere reden die tijdens diverse gesprekken naar voren kwam, was de rol van de kerk in de gemeente Westland. Het buurtrestaurant-initiatief dat bezocht is, is bijvoorbeeld ook een initiatief dat vanuit de kerk is ontstaan, en de kerk faciliteert deze evenementen bijvoorbeeld door de kerk als locatie beschikbaar te stellen voor de etentjes. Enkele inwoners zeggen dat veel mensen in het Westland regelmatig naar de kerk gaan, en zij kunnen zich dan ook goed voorstellen dat mensen elkaar ook via de kerk helpen. Tegelijkertijd wordt het dorpse karakter van het Westland veelvuldig genoemd. Inwoners zeggen dat er een zekere schaamte en taboe rust op het hebben van financiële zorgen. Het dorpse karakter maakt dat mensen niet zomaar hun financiële zorgen delen, “want voor je het weet, weet heel het dorp het”. Aan de ene kant zijn er dus signalen dat inwoners steun vinden binnen de kerkelijke gemeenschap in de gemeente, en voorzieningen die de gemeente biedt mogelijk niet gebruiken. Tegelijkertijd wordt het dorpse karakter en het taboe op financiële problemen ook genoemd als barrière voor het vragen van hulp bij anderen.

4.3 Belangrijkste bevindingen

- Het aantal inwoners met een uitkering op basis van de Participatiewet is in de gemeente Westland ongeveer gelijk aan het aantal uitkeringen in soortgelijke gemeenten. Het aantal lopende re-integratievoorzieningen is echter lager. Ook het aantal inwoners dat voorzieningen in het kader van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo stapelt, is ten opzichte van soortgelijke gemeenten laag.
- Plekken waar inwoners laagdrempelig terecht kunnen met een hulpvraag, zoals een Buurtinformatiepunt of de Formulierenbrigade worden goed bezocht door inwoners van de gemeente. Vaak gaat het om ouderen, laaggeletterden, mensen die een grote verandering hebben doorgemaakt in het leven (bv. wegvallen van een partner) en situaties met multiproblematiek en stress.
- Inwoners die wel recht hebben op gemeentelijke ondersteuning maar daar geen gebruik van maken, ‘niet-gebruikers’, zijn lastig te vinden en te bereiken. Redenen voor niet-gebruik kunnen zijn: onwetendheid, opeenstapeling van stressfactoren, en mogelijk ook ondersteuning vanuit de kerkelijke gemeenschap.
- Integrale samenwerking binnen het sociaal domein is belangrijk om te voorkomen dat inwoners met een hulpvraag ontmoedigd raken door bureaucratische processen. Het schakelen tussen meerdere instanties kan namelijk een belemmering vormen en ertoe leiden dat mensen geen hulp aanvragen.

Bijlagen

Bijlage 1: Analysekader

Actualiteit	• De mate waarin doelen in het beleid sinds 2016 naar aanleiding van actuele veranderingen zijn bijgesteld.
	• De mate waarin betrokkenen oog hebben voor veranderingen in de context van het beleid en deze tijdig naar nieuw, aanvullend beleid vertalen.*
Integraliteit	• De mate waarin er in beleid aandacht is voor samenhang tussen beleidsterreinen.
	• De mate waarin er tussen professionals van verschillende gemeentelijke afdelingen wordt samengewerkt.
	• De mate waarin er in de samenwerking met maatschappelijke organisaties aandacht is voor samenhang tussen beleidsterreinen.
	• De mate waarin er in de benadering en ondersteuning van inwoners aandacht is voor samenhang tussen leefdomeinen.
Perspectief van de inwoner	• In de ontwikkeling van het beleid is het perspectief van de inwoner meegenomen.
	• In de uitvoering van het beleid staat het perspectief van de inwoner centraal.**
De rol van de raad	• De mate waarin de raad haar volksvertegenwoordigende rol heeft kunnen invullen en daadwerkelijk heeft ingevuld.
	• De mate waarin de raad haar kaderstellende rol heeft kunnen invullen en daadwerkelijk heeft ingevuld.
	• De mate waarin de raad haar controlerende rol heeft kunnen invullen en daadwerkelijk heeft ingevuld.
Informatie voorziening aan de raad	• De mate waarin de informatie aan de raad tijdig is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad juist is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad toegankelijk is.
	• De mate waarin de informatie aan de raad volledig is.

* Bijvoorbeeld ten aanzien van veranderingen in wet- en regelgeving, ontwikkelingen in kennis over wat werkt, het maatschappelijk of politiek debat en voortschrijdend inzicht ten aanzien van decentralisatiedoelstellingen.
** Doordat er in de uitvoering aandacht is voor zelf regie voeren, een stevig fundament aan voorzieningen, investeren in het signaleren van problemen, duidelijkheid over wie welke zorg verleent, niet over maar met de klant praten, en het vinden van een duurzame oplossing in een sluitend netwerk.

Bijlage 2: Bestudeerde beleidsdocumentatie en andere bronnen gemeente Westland

2016 – Uitgangspuntennotitie SBK kernachtig sociaal
2016 – Sociaal Beleidskader Kernachtig Sociaal
2016 – Uitvoeringsprogramma van het SBK
2018 – Van activering naar werk, Patijnenburg & Vitis Welzijn
2019 – Rapportage sociaal domein Westland, AEF
2019 – Doorlichting gemeente Westland, Cebeon
2019 – Programmaplan/Plan van aanpak Transformatie Sociaal Domein
2021 – Rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid in de gemeente Westland, 10 Organisatieadvies
2021 – Voortgangsrapportage Sociaal Beleidskader – Evaluatie van Uitvoeringsprogramma 2016-2020
2022 – Sociaal jaarverslag Patijnenburg 2021
2022 – Coalitieakkoord Westland
2022 – Uitvoeringsplan Jeugdhulp Haaglanden 2023-2024
2022 – Programmabegroting 2023-2026
2023 – Sociaal Kernteam Westland – Jaarverslag 2022
2023 – Jaarverslag 2022 Adviesraad Sociaal Domein Westland
2023 – Programmabegroting 2024-2027
2023 – Gebruik Westlandpas Kindpakket, data t/m december 2023
2023 – Bijdrage 1e termijn wethouder Van Staalduinen, vergadering van de Gemeenteraad 08-11-2023

Bijlage 3: Geïnterviewde beleidsmedewerkers

Beleidsmedewerker minimabeleid
Strategisch adviseur sociaal domein
Senior beleidsadviseur sociaal domein
Bestuursadviseur
Strategisch regisseur sociaal domein

Bijlage 4: Literatuurverwijzingen

WRR (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.
SCP (2020) Sociaal Domein op Koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.
SCP (2019) Eindevaluatie van de Participatiewet.